Deutscher Bundestag **Drucksache 19/8581**

19. Wahlperiode 20.03.2019

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (Studien- und Prüfungszeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung")

A. Problem und Ziel

Die tatsächliche Studiendauer einschließlich der Prüfungszeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung" ist nach der Reform 2002/2003 (Gesetz zur Reform der Juristenausbildung vom 11. Juli 2002, BGBl. I S. 2592 f.) von 9,6 Semestern (2006, damals noch „Abschluss Staatsexamen") auf 11,3 Semester (2016) angestiegen. Als Gründe für den Anstieg werden insbesondere die Einführung der universitären Schwerpunktbereichsprüfung und die Erweiterung des Studiums um Schlüssel- und Fremdsprachenqualifikationen angesehen. Im Zuge der Reform 2002/2003 bestand die Erwartung, dass die Einführung der universitären Schwerpunktbereichsprüfung und die Erweiterung des Studienumfangs nicht mehr als ein weiteres Semester Studienzeit erfordern würden. Dementsprechend wurde die Studiendauer gemäß § 5a Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) auf vier Jahre erhöht und die Dauer für Studium und Prüfungszeitraum insgesamt gemäß § 5d Absatz 2 Satz 1 DRiG auf viereinhalb Jahre angepasst. Diese Prognose hat sich indessen als zu niedrig erwiesen, wie die tatsächliche durchschnittliche Verlängerung der Studienzeiten zeigt.

Verglichen mit Masterstudiengängen ist der für Studium und Prüfungen im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung" veranschlagte Zeitraum von viereinhalb Jahren überdies (zu) knapp bemessen. Der Umfang des Studiengangs „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung" bleibt nicht hinter dem Umfang von Masterstudiengängen zurück, die in der Regel aber eine Regelstudienzeit von fünf Jahren oder zehn Semestern aufweisen.

Die Festlegung der Studien- und Prüfungsdauer hat unmittelbare Auswirkungen auf die Förderung der Studierenden nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und damit mittelbare Auswirkungen auf die Erfolgschancen der auf staatliche finanzielle Hilfe angewiesenen Studierenden. Bei einer zeitlich zu knapp bemessenen Förderungshöchstdauer ist zu befürchten, dass der Studienerfolg nachteilig durch die finanzielle Ausstattung und soziale Herkunft der Studierenden beeinflusst wird.

B. Lösung

Mit dem Gesetzentwurf wird die Studien- und Prüfungszeit für den Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ auf fünf Jahre erhöht. Dieser Zeitraum wird sodann auch als Regelstudienzeit zugrunde gelegt werden können. Damit wird den durch die Reform 2002/2003 vorgenommenen Änderungen und tatsächlichen Anforderungen des Studiengangs angemessen Rechnung getragen. Der Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“, dessen Stoffumfang nicht hinter dem von zehnsemestrigen Masterstudiengängen zurückbleibt, wird, was Studien- und Prüfungszeit anbelangt, Masterstudiengängen gleichgestellt.

C. Alternativen

Die Inhalte des Studiums so zu beschneiden, dass Studium und Prüfungen in der Regel in viereinhalb Jahren abgeschlossen werden können, ist weder realistisch noch wünschenswert. Denn dazu wären Studien- und Prüfungsinhalte in einem Maße zu reduzieren, dass im Regelfall das rechtwissenschaftliche Studienziel nicht mehr erreicht und die fachliche Eignung für den Eintritt in den juristischen Vorbereitungsdienst nicht mehr erworben werden würde. Studien- und Prüfungsumfang im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ können daher nicht hinter dem Umfang eines zehnsemestrigen Masterstudiengangs zurückbleiben.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Bund

Auf den Bund werden aufgrund der Verlängerung der Regelstudienzeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ Mehrkosten zukommen, die sich derzeit nicht beziffern lassen. Die Verlängerung führt dazu, dass die Förderungshöchstdauer nach § 15a Absatz 1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes um ein Semester erhöht wird. Die Höhe der Kosten hängt von der Anzahl förderungsberechtigter Studierender ab, die auch noch im zehnten Fachsemester eine Förderung erhalten, sowie von der Höhe der Förderung im Einzelfall.

Ein Vollzugsaufwand entsteht nicht.

2. Länder und Kommunen

Es entstehen weder Kosten noch ein Vollzugsaufwand.

E. Sonstige Kosten

Der Wirtschaft und den sozialen Sicherungssystemen entstehen durch den Gesetzentwurf keine Kosten.

Auswirkungen des Gesetzes auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

F. Weitere Kosten

Über den mit der Bearbeitung von Anträgen zur Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz verbundenen Verwaltungsaufwand hinausgehende Kosten sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 20. März 2019

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 974. Sitzung am 15. Februar 2019 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (Studien- und Prüfungszeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (Studien- und Prüfungszeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“)

Vom …

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Deutsche Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 173), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5a Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz wird wie folgt geändert:

   Das Wort „vier“ wird durch das Wort „viereinhalb“ ersetzt.

2. § 5d Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:

   Das Wort „viereinhalb“ wird durch das Wort „fünf“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Nach § 5a Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz des Deutschen Richtergesetzes (DRiG), neugefasst durch das Gesetz zur Reform der Juristenausbildung vom 11. Juli 2002 (BGBl. I S. 2592 f.), beträgt die Studienzeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ vier Jahre. Gemäß § 5d Absatz 2 Satz 1 DRiG ist der Stoff der universitären Schwerpunktbereichsprüfung und der staatlichen Pflichtfachprüfung dementsprechend so zu bemessen, dass das Studium nach viereinhalb Jahren abgeschlossen werden kann. Beide Regelungen sind so zu verstehen, dass hierdurch eine Regelstudienzeit im Sinne des § 10 Absatz 2 Satz 1 des Hochschulrahmengesetzes für den Studiengang festgeschrieben wird (vgl. BT-Drucksache 14/7176 S. 10). Ziel der Juristenausbildungsreform 2002/2003 war es unter anderem, das Studium inhaltlich durch die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen und Fremdsprachenkompetenz aufzuwerten. Dies sollte allerdings nicht zulasten der Vermittlung juristischer Kernkompetenzen gehen. Im Zuge der Reform 2002/2003 wurde zudem die universitäre Schwerpunktbereichsausbildung und –prüfung eingeführt. Es bestand die Erwartung, dass die Einführung der universitären Schwerpunktbereichsprüfung und die Erweiterung des Studienumfangs nicht mehr als ein weiteres Semester Studienzeit erfordern würden (vgl. BT-Drucksache 14/7176 S. 10). Dementsprechend wurde die in § 5a Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz DRiG genannte Studiendauer auf vier Jahre erhöht und die Dauer für Studium und Prüfungszeitraum in § 5d Absatz 2 Satz 1 DRiG auf viereinhalb Jahre angepasst. Die Prognose hat sich indessen als zu niedrig erwiesen. Tatsächlich ist die durchschnittliche Studiendauer von 9,6 Semestern (2006, damals noch „Abschluss Staatsexamen“) auf 11,3 Semester (2016) angestiegen.

Verglichen mit Masterstudiengängen ist der für Studium und Prüfungen im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ veranschlagte Zeitraum von viereinhalb Jahren überdies (zu) knapp bemessen. Der Umfang des Studiengangs „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ bleibt nicht hinter dem Umfang von Masterstudiengängen zurück, die in der Regel aber eine Regelstudienzeit von fünf Jahren oder zehn Semestern aufweisen.

Die Festlegung der Studien- und Prüfungsdauer hat unmittelbare Auswirkungen auf die Förderung der Studierenden nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und damit mittelbare Auswirkungen auf die Erfolgschancen der auf staatliche finanzielle Hilfe angewiesenen Studierenden. Bei einer zeitlich zu knapp bemessenen Förderungshöchstdauer ist zu befürchten, dass der Studienerfolg nachteilig durch die finanzielle Ausstattung und soziale Herkunft der Studierenden beeinflusst wird. Ausweislich einer aktuellen Studie des Deutschen Zentrums für Hochschulwissenschaften gelingt Studierenden, die auf staatliche finanzielle Hilfe angewiesen sind, signifikant weniger häufig als anderen ein erfolgreicher Studienabschluss (vgl. Heublein/Hutzsch/Kracke/Schneider, Die Ursachen des Studienabbruchs in den Studiengängen des Staatsexamens Jura, DZHW – Projektbericht September 2017, S. 63 f).

Die Lösung kann nur darin bestehen, die Studiendauer (§ 5a Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz DRiG) um ein halbes Jahr auf viereinhalb Jahre zu verlängern und die Gesamtdauer von Studien- und Prüfungszeit (§ 5d Absatz 2 Satz 1 DRiG) auf fünf Jahre zu erhöhen. Dieser Zeitraum wird sodann auch als Regelstudienzeit zugrunde gelegt werden können. Auf diese Weise wird den durch die Reform 2002/2003 vorgenommenen Änderungen und tatsächlichen Anforderungen des Studiengangs angemessen Rechnung getragen. Der Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“, dessen Stoffumfang nicht hinter dem von zehnsemestrigen Masterstudiengängen zurückbleibt, wird, was Studien- und Prüfungszeit anbelangt, Masterstudiengängen gleichgestellt.

Die Inhalte des Studiums so zu beschneiden, dass Studium und Prüfungen in der Regel in viereinhalb Jahren abgeschlossen werden können, ist weder realistisch noch wünschenswert. Denn dazu wären Studien- und Prüfungsinhalte in einem Maße zu reduzieren, dass im Regelfall das rechtwissenschaftliche Studienziel nicht mehr erreicht und die fachliche Eignung für den Eintritt in den juristischen Vorbereitungsdienst nicht mehr erworben werden würde. Studien- und Prüfungsumfang im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ können daher nicht hinter dem Umfang eines zehnsemestrigen Masterstudiengangs zurückbleiben.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 27 des Grundgesetzes (Statusrecht der Richter der Länder; Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 26. Juni 2015 – 1 BvR 2218/13). Gemäß Artikel 74 Absatz 2 des Grundgesetzes bedarf das beabsichtigte Gesetz der Zustimmung des Bundesrates.

Auf den Bund werden aufgrund der Verlängerung der Regelstudienzeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ Mehrkosten zukommen, die sich derzeit nicht beziffern lassen. Die Verlängerung führt dazu, dass die Förderungshöchstdauer nach § 15a Absatz 1 Bundesausbildungsförderungsgesetz um ein Semester erhöht wird. Die Höhe der Kosten hängt von der Anzahl förderungsberechtigter Studierender ab, die auch noch im zehnten Fachsemester eine Förderung erhalten, sowie von der Höhe der Förderung im Einzelfall.

Durch die Bearbeitung von entsprechenden Anträgen könnte ein geringfügiger Bürokratieaufwand entstehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Deutschen Richtergesetzes – DRiG)

Zu Nummer 1 (§ 5a Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz DRiG)

§ 5a Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz DRiG regelt die Studienzeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“. Die Studienzeit beträgt bislang vier Jahre. Die Studienzeit wird um ein halbes Jahr auf viereinhalb Jahre verlängert, um angemessen dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das Studium infolge der Juristenausbildungsreform 2002/2003 inhaltlich durch die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen und Fremdsprachenkompetenz aufgewertet und zudem die universitäre Schwerpunktbereichsausbildung und -prüfung eingeführt worden ist.

Die im Zuge der Reform 2002/2003 zugrunde gelegte Erwartung, dass die Einführung der universitären Schwerpunktbereichsprüfung und die Erweiterung des Studienumfangs mit einer Studiendauer von vier Jahren angemessen berücksichtigt seien, hat sich nicht bestätigt. Die Prognose hat sich als zu niedrig erwiesen. Tatsächlich ist die durchschnittliche Studiendauer von 9,6 Semestern (2006, damals noch „Abschluss Staatsexamen“) auf 11,3 Semester (2016) angestiegen.

Verglichen mit Masterstudiengängen ist der für Studium und Prüfungen im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ veranschlagte Zeitraum von viereinhalb Jahren überdies (zu) knapp bemessen. Der Umfang des Studiengangs „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ bleibt nicht hinter dem Umfang von Masterstudiengängen zurück, die in der Regel aber eine Regelstudienzeit von fünf Jahren oder zehn Semestern aufweisen.

Eine weitere Ausweitung der zu vermittelnden Kompetenzen im rechtswissenschaftlichen Studium mit Abschluss erste Prüfung ist mit einer Verlängerung der Studienzeit nicht beabsichtigt.

Zu Nummer 2 (§ 5d Absatz 2 Satz 1 DRiG)

Es handelt sich um eine Folgeänderung im Hinblick auf die Änderung in Nummer 1.

Gemäß § 5d Absatz 2 Satz 1 DRiG ist der Stoff der universitären Schwerpunktbereichsprüfung und der staatlichen Pflichtfachprüfung dementsprechend so zu bemessen, dass das Studium nach viereinhalb Jahren abgeschlossen werden kann. Wird die Studiendauer um ein halbes Jahr erhöht, erhöht sich unweigerlich auch die Gesamtdauer von Studien- und Prüfungszeit um ein halbes Jahr auf fünf Jahre.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am Tag nach seiner Verkündung.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

1. Die Bundesregierung erhebt gegenüber dem Anliegen des Gesetzentwurfs, die Studienzeit um ein Semester auf viereinhalb Jahre bzw. unter Einschluss der Prüfungen auf fünf Jahre zu verlängern, keine Bedenken.

   Die durchschnittliche Studiendauer bis zum erfolgreichen Ablegen der ersten juristischen Prüfung ist nach der Ausbildungsstatistik des Bundesamtes für Justiz im Jahr 2016 auf 11,3 Semester gegenüber 9,6 Semestern im Jahr 2006 angestiegen. Die Verlängerung der Studiendauer ist dabei maßgeblich auf das universitäre Schwerpunktbereichsstudium sowie die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen zurückzuführen. Damals war mit einer „moderaten Verlängerung der Studienzeit“ gerechnet und deshalb die damalige Studienzeit um ein Semester verlängert worden, was sich jetzt rückblickend als zu knapp bemessen erwiesen hat.

   Des Weiteren bleibt der Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ in seinem Umfang und seinen inhaltlichen Anforderungen nicht hinter Masterstudiengängen zurück. Diese weisen aber eine Regelstudienzeit von zehn Semestern auf.

   Schließlich führen auch die Mehrkosten, die auf den Bund wegen der Erhöhung der Förderungshöchstdauer nach § 15a Absatz 1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes um ein Semester zukommen, zu keinen durchgreifenden Bedenken.

2. Die Bundesregierung regt allerdings folgende rechtsförmliche Verbesserungen an:

   Die Überschrift der Einzelnovelle sollte „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes“ lauten.

   Artikel 1 sollte wie folgt gefasst werden:

   „Das Deutsche Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 173), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 8. Juni 2017 (BGBl. I S. 1570) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

   1. In § 5a Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „vier“ durch das Wort „viereinhalb“ ersetzt.
   2. In § 5d Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „viereinhalb“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.“

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333